

# 从“非典”事件谈政府领导体制创新

梁建东

**摘要** 一场疯狂肆虐神州大地的非典危机充分暴露了我国政府领导体制的种种弊端,它在威胁人们生命,扰乱社会秩序的同时,也提供了一次革新契机。本文结合非典危机分析了我国现行政府领导体制的诸多弊端,并由此深入探讨了创新政府领导体制的方向和对策。

**关键词** 非典 政府管理 领导体制 创新

今年春节以来,一场“非典”危机疯狂肆虐神州大地。危机严重威胁人们身体健康和生命财产安全,扰乱社会正常生活秩序,对我国经济发展、民众心理乃至政府形象都产生了不利的影响。然而,值得欣慰的是,这场蕴含着无穷风险的危机事件,在党和政府果断行动下,在全国人民齐心协力抗击下初步得到了有效控制。在危机还处于进行时态的时候,除了想方设法尽快打赢这场“非典”战,消除危机的消极影响外,反思政府行为方式,构筑政府危机管理体系是非常必要的。然而,危机事态的失控往往源于常态管理的潜在问题,只是这些问题在非常态事件中得以放大、释放和凸现。故单纯强调建构危机管理体系是不够的,因为即使是有了这套系统,如果不改革政治体制,最多不过使效率略有提高,但无法从根本上解决问题。非典危机应该触发我国政府管理体制改革,尤其是从非典事件反思我国政府领导体制创新具有更为深远的意义。

## 一、非典事件凸显政府领导体制弊端

领导体制是领导功能制度化的表现形式,是领导系统中权力划分、机构设置、横向及纵向部门之间相互关系的确定的组织形式和制度形式。它涉及到领导组织结构、领导的层级与跨度、领导部门的职责和权限划分及领导干部的管理监督制度等四个方面内容。政府领导体制对行政效率提高有着根本性影响。这次非典危机暴露出的有些政府部门行动迟缓、欺下瞒上、暗箱操作和轻率决策等问题,其根源就在于政府领导体制

的缺陷。具体表现为:

1、权力集中,行动迟缓。在纵向领导权力分布上,权力过分集中的现象在我国是十分突出的,这不仅表现在中央政府对地方的集权,也表现在上级领导对下级的集权上。权力的过分集中使得地方和下级无权,缺乏自主性和积极性,工作层层上报,导致领导专权和行动迟缓。据报道,非典病例早在去年11月份在某省部分地区被发现,并引起巨大混乱。然而,直到今年2月中旬,当地政府才开始采取行动,召开新闻发布会,公布疫情,辟谣正听。而此时已失去控制非典的最佳战机。政府的反应迟钝正是与其集权体制相关的,由于基层部门无权自主,只好将情况层层上报,等待上级部门调查和反复研究再作决断,如此再三,时机便已丧失。

2、层次过多,沟通不畅。从纵向领导层次来看,我国政府领导体制的弊端在于领导层次过多。如我国实行五级政府设置:国务院—省(市)—地(市)—县(市)—乡(镇),加上每级政府内部再设3—4个层次,如此多的层次导致机构臃肿、信息沟通不畅、信息严重失真。这个问题在非典事件中得到戏剧性的展现:由于中间层次多,信息层层上报,层层作假,不仅传递缓慢,而且严重失真。事实上,由于缓报、瞒报和漏报,政府最高层直到4月中旬,即北京疫情已极为严重的情况下才知悉真实疫情,由此可见领导层次过多祸害之严重。

3、职责不清,行为失范。职责权限不清是我国政府领导体制最根本的缺陷,它在职权关系上表现为职与

权不一致,或权大于职,或职大于权,致使有权的不干事,干事者却无权;在权与责的关系上则表现为有权无责,权限无边,而责任有限,这正是导致某些领导滥用权力,任意行政的根源。这次危机反映出的政府反应迟钝、部门掣肘、协调困难,某些地方领导敢于封锁消息、谎报军情,敢于缓报、瞒报和漏报疫情等,都是与领导权责不清、不对称、权力无制约密切相关的。

4、权力行政,法制缺位。在我国现行政府领导方式上,占支配地位的是权力与个人意志,各级领导习惯于运用权力实行严密控制,而非依法行政。在非典危机中,从一开始有关领导就试图运用内部的方式来控制局势,通过运用权力封杀舆论,实行暗箱操作,而不是考虑修改《传染病防治法》,以运用法律手段来公开操作。事实证明,这种传统做法是不行的,秘密控制导致的只是疫情蔓延,而只有依法运作,公开信息,内外整合才能战胜非典。

5、中枢发达,两肋瘫软。我国政府决策体制也是不健全的,主要表现为决策中枢系统甚为发达,而咨询系统和信息系统则陷于瘫痪。由于缺乏专业的咨询和准确的信息供给,决策的失误,甚至是盲目决策、经验决策都是难以避免的。反思这次危机,我们可以发现,正是由于缺乏危机管理的知识系统和信息系统,缺乏对危机管理的研究和对危机信息的准确收集和预警,有关政府部门面对危机反应迟钝,应对无方,加之许多领导迷信经验、主观意志,面对大量真真假假的信息和情报,不是广泛咨询和研究,而是轻率决策导致失误连连。如2月中旬,某省有关部门在疫情告急、居民自发“购药保命”的情况下,不是公布病例报告,果断采取隔离措施来控制疫情蔓延,而是站出来进行所谓的“辟谣”,为了保证GDP的增长,为了开好两会,甚至不惜掩饰疫情,控制非典报道。这样,从2月份到4月份,整整贻误了两个月的战机,未能将疫情限制在广东,相反,引发了北京疫情的爆发和向全国的蔓延。这种盲目决策的后果是令人遗憾,令人痛心的。

6、官员本位,监督无力。在现行政府体制下,对官员的管理和监督实行官员本位负责制,即干部只向上

级负责,包括对其的提拔、评价和监督都由上级主持,而非取决于民众的意见和社会的评价。由于只对上负责而不对下负责,是官本位而非民本位,这就导致了危机中各级政府官员为追求政绩,保太平而不惜缓报、瞒报和漏报疫情,置民众生命权利于不顾的现象。这次SARS事件也充分暴露了行政监督的严重缺失:一方面在政府内部连基本的官员评价和官员问责机制往往都无法得到实现,弄虚作假者、推诿拖延者、瞎指挥者逍遥法外,得不到追究;另一方面,来自外部的监督非常软弱,这使得在危机中许多官员敢于铤而走险,瞒天过海、谎报军情,致使各种虚假信息到处泛滥,真实疫情却被封锁,公民的知情权得不到保证。

## 二、我国政府领导体制改革的方向

俗话说,“吃一堑,长一智”,这次非典危机暴露出了许多政府领导体制的陈弊,这些弊端在常态管理中通常是难以引起重视的,但危机给我们一个契机,使这些问题得以鲜明的凸显,使我们能清晰地看到它们。假如我们能抓住这个契机,认真反省现行政府领导体制存在的问题,吸取教训,创新我们的政府领导体系,或许这场危机将成为历史的转机,成为改革的新起点。

针对政府领导体制存在的问题,结合我国目前内外改革环境和各方面条件,笔者认为,新一轮政府领导体制改革应该体现出以下几个方向:

1、从集权模式到分权模式。在纵向的领导权力布局上,改革主要针对传统高度集权的领导模式,改变权力过于集中于上层即中央政府和“一把手”手中的状况。改革的主要方向是分权化,即把过于集中于上层的权力分散,向地方和基层干部分权,实现地方和基层在中央统一协调下的自治;将管得过多的权力归还社区和社会中介组织,实现社会自治;把过于强大而容易滥用的权力进行分解,实现权力分工和制衡。从集权到分权适应了社会发展的趋势,在社会问题日趋复杂且不确定的情况下,将权力集中于一个远离事务处理的高层是很愚蠢的。通过分权将重心下移,有助于激发动力,提高反应速度。

2、从金字塔型到扁平型。在纵向领导层次上,改革

主要针对传统金字塔型的科层结构,改变组织层次过多,沟通困难的弊端。改革的主导方向是扁平化,即压平层级,缩减不必要的组织层次,适当扩大相应领导幅度,变金字塔型领导结构为扁平型结构。这一改革趋势适应了现代社会瞬息万变的情势,尤其是在信息技术日新月异的情况下,庞大的科层结构已成为多余。通过扁平层级有助于扩大参与,沟通信息,提高行政效率。

3、从条块分割到协调统一。在横向部门结构上,改革主要针对组织结构中的条块关系,努力克服条块分割、部门封锁的问题。改革的主要方向是根据事权的性质来恰当分配条与块之间的职能关系,既要发挥纵向条条指挥系统的作用,以达到上下一致,又要发挥地方政府的综合领导作用,达到横向部门的协调,防止各自为政,部门封锁。

4、从权力无限到权责对称。在领导岗位的职责与权限的关系上,改革主要是改变目前存在的权力无限,责任虚化,权责不对称的问题。改革必须坚持权责相称的原则,既要保证职与权一致,权力的授予必须与其职务大小相对称,防止权大于职或职大于权,又要做到权与责相配套,一份权力一份责任,防止有权无责,权力无边而责任虚化的现象。权责对称是防止推委拖延、部门掣肘、权力滥用,乃至根治腐败的关键。

5、从权力行政到依法行政。在行权方式上,改革主要聚焦于传统的权力凌驾于法律之上的人治方式。改革的方向就是要变权力行政为依法行政,通过树立法律权威,明确法律责任,严格执法,保证权力在法律范围内运作,防止权大于法,以权代法的任意行政现象。

6、从官本位到民本位。在官与民、领导与群众的关系上,改革主要针对传统的官本位负责制,改变官员唯上不唯实,对群众麻木不仁的现象。改革的主要方向是实现由以官为本到以民为本,要摆正领导位置,树立官为民,民为本的观念,重视民众需求,了解民众的意见,自觉接受民众监督,努力为人民服务。民本原则是政府领导体制改革的根本原则。

7、从经验决策到科学决策。在领导决策体制上,改革要以传统的经验决策体制为对象,主要目标是通过

加强决策咨询系统和信息系统,建立适当的决策规则和程序,来努力建立科学的决策体制,实现决策的科学化和理性化。

### 三、创新政府领导体制的对策

邓小平同志曾经强调过:“党政建设关键在于制度创新,制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好也可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”非典危机对我国政治体制提出了严峻挑战,不创新政府领导体制已完全没有出路。我们要努力建立一个与社会主义市场经济体制相适应的精简、统一、适度分权的领导结构体系,权责相称、行为规范、依法行政的领导职能体系和科学、民主的领导决策体制。要实现这一目标,改革应采取以下对策:

1、分解和下放权力。在领导权力纵向分布上,我们应通过权力的分解和下放来尽快改变权力过分集中于中央和“一把手”中的状况:(1)转变政府职能,凡市场调节能够解决的交由市场解决;凡通过社区自治和行业自律能解决的政府不再干预。(2)强调下放权力,将一些属于地方范围,需因地制宜处理的事项,坚决交由地方和基层政府自主;(3)适当分解过于集中的权力,将“一把手”的权限限于宏观领导范围,而把具体业务管理权分解授予相应职能部门负责,克服一元化领导和家长制;改变集立规、执规和监督于一体的做法,对行使权力的重要部位和关键环节实行分工制衡,形成以权制权的制约体制,如实行决策权、执行权和监督权相分离,处罚权与执收权相分离,审批权与复查权相分离等。

2、精简领导层次。在纵向领导层次划分上,要按照精简原则,删除不必要的领导层次,压平层级,确保信息的通畅,如“将我国政府中由中央到地方共5个层级中的地(市)和乡(镇)除去,省直接管县(市),乡(镇)以下作为自治组织,以便于政府消肿,上下沟通。”

3、协调条块关系。在政府部门的条块关系上,要坚持统一协调的原则以克服条块分割和部门封锁的现象。(1)在纵向管理上,要坚持统一领导,地方工作必须严格按国家的有关统一规定、统一制度和程序来开展,

不得“上有政策，下有对策”，政府内部各职能部门必须接受政府综合领导，不得部门割据；在横向管理上，要理清职能范围，放宽横向部门的划分，将一些相同或相似的事项并入一个部门，减少部门林立，防止职能交叉；(2)在条块主次关系上，对于那些需国家统一规划管理的事项，应以垂直条条管理为主，对于大量需地方相机处理的事项，则以地方块块管理为主，如对于非典危机这样错综复杂且变化难测的事务的处理就应该以地方块块管理为主，以便能迅速反应，及时处理。

4、理顺职、权、责关系。在领导职权关系上，改革的关键是实现职、权、责相一致。在职与权的关系上，要根据职务的要求授予权力，从法律上对各级政府和领导的权力范围、限度予以明确规定，制止越权行事；在权与责的关系上，要坚持权责一致原则，授予权力的同时要明确职责，保证权责相称，防止出现有权无责，或有责无权，使上下左右分工明确、各负其责，要落实行政责任制和官员问责制，对失职、渎职和滥用权力者予以严厉查处，以确保行政责任的履行。

5、严格依法行政。在行权方式上，为保证依法行政，首先要努力加强行政法制建设，尤其是要完善行政组织法和程序法，对行政机构设置、人员编制、权力范围、程序、职责和惩处方法予以明确规定；其次要严格依法办事，做到不以领导人的个人意志和更换为转移；再次，要加强行政司法和执法监督，把权力始终约束在法律范围内；最后，要加强法制教育，树立法制至上观念。如在这次危机事件的后期，政府不再是运用权力实行内部控制，而是于5月中旬通过公布和实施《突发公共卫生事件应急条例》，通过法律手段来公开操作，这表明政府为实现依法行政，克服权力行政上有了进步。

6、建立民本负责机制。在责任机制上，改革要致力于确立一种民本负责机制，官员不只向上级负责，更要对民众负责，做到以民为本。首先，要通过实行政务公开，

行政听证，增加行政透明度来防止暗箱操作；其次，要建立民意调查和反馈制度，更好地贴近民众，更及时地了解他们的需要，要以服务公民为中心，而非GDP或领导政绩为中心；再次，要强化和完善人民自主选择自己管理者的机制，授予人民对领导干部的选择权、罢免权和弹劾权。

7、强化管理监督。在管理监督机制上，改革要整合各方面监督力量，强化对领导干部的管理监督。首先是加强任前监督，把好“入口关”，实行民主推荐、公开考察、任前公示制，努力选好干部；其次要加强上级监督，做到下管一级，全程负责；第三，要强化制度防范，如建立决策责任制、经济责任审计制、财产申报制、官员引咎辞职制等；第四，要改革党内监督体制，健全民主监督机制；第五，要拓宽监督渠道，扩大社会监督面，要通过加强人大建设、培育社会自治、扩大民众参与来强化对领导干部的外部监督；最后，要改革我国新闻体制，减少新闻管制，从法律上赋予新闻工作者更多的权力，以充分发挥舆论监督的作用。

8、建构科学决策体制。在决策体制上，为建构科学民主的决策体制，必须做好以下两个方面：一是要充实和加强决策咨询系统和信息系统，切实做好信息收集处理和政策咨询工作；二是要建立科学民主的决策程序和规则，发扬民主，体现民意，防止主观随意和经验决策。如这次非典危机启示我们：构筑一个完整的危机管理系统势在必行，包括建立一个公共信息检测网来负责收集各种危机的信息，建立一个危机计划和咨询系统来负责对危机的研究、预测、评估和咨询，建立一个专门的危机指挥系统来负责对危机战略的规划、反危机的指挥、协调和处理等。

(作者单位：厦门大学政治学与行政学系)

(责任编辑：陈大荣)